

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXIII.

Fasc. 9.

HORVÁTH SZILVIA

## **Közösségi jog a hulladékgazdálkodás területén**

SZEGED  
2003

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,  
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,  
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,  
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,  
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,  
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,  
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.  
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

## *Bevezető*

Napjainkban a gazdasági növekedéssel párhuzamosan, a fogyasztói társadalmak növekvő igényeinek következményeként egyre nagyobb problémaként jelentkezik a környezetvédelem területén a hulladékok növekvő mennyisége. Annál is inkább, hiszen a hulladék kezelése vagy a gyakran kezelés nélkül történő környezetbejuttatása valamennyi védendő környezeti elemre (mint a levegő, víz, talaj) veszélyt jelent.

Égető problémaként jelenik meg a veszélyes hulladékok kezelésének megoldása is, melynek határokon át történő szállítása illetve a fejlődő országokba való exportálása semmi esetre sem lehet követendő út.

A megoldás elsősorban a hulladékok keletkezésének minél nagyobb volumenben történő elkerülése lenne. Ez leginkább a fogyasztói szokások gyökeres megváltoztatásával érhető el, melynek legfontosabb eszköze a tájékoztatás, az oktatás, a környezettudatosságra való korai nevelés.

Illúzió lenne azt gondolni, hogy a jelenlegi gazdasági fejlődés és fejlettség mellett újra elérkezne az a korszak, amikor a háztartások az újrafelhasználásnak köszönhetően nem termelnének hulladékokat, ahogyan történt ez a régi paraszti gazdaságokban is.

Így a lehetőség szerint minimálisra szorított keletkező hulladékot szelektív begyűjtést követően a lehető legnagyobb arányban kell újrahasznosítani és csak az ezt követően fennmaradó mennyiséget kell környezetkímélő technológiák alkalmazásával ártalmatlanítani.

Mint ahogyan a legtöbb környezeti szennyezés, úgy a hulladék ártalmatlanításának és elhelyezésének hatásai sem ismerik az országhatárokat. Célravezetőnek mutatkozik ezen a területen is minden nemzetközi és regionális összefogás. Az új évezred elején, az integráció egyre virágzóbb korszakában nem csak az egységes belső piac megteremtése és fenntartása, hanem a csak egységes cselekvéssel megoldható problémák kezelése is az Európai Unió zászlajára került, így kiemelt helyen szerepel már a közösségi politikák sorában a környezetvédelem is.

Az ötvenes években az Európai Közösséget alapító tagállamok még nem tartották szükségesnek, hogy közösségi szintű környezetvédelmi politikát alakítsanak ki. Az intenzív gazdasági növekedés, a növekvő iparosodás és energiafelhasználás azonban a környezet állapotának folyamatos romlását vonták maguk után. A környezeti károkat vagy veszélyeket nem lehet többé nemzeti ügyként kezelni, hiszen azok nem állnak meg sem az országhatároknál, sem a Közösség külső határainál, így a környezetvédelem világméretű, de legalábbis földrésznyi probléma.

Az első környezetvédelmi irányelvek már a 60-as évek végén megszülettek (veszélyes anyagok kezelésére,<sup>1</sup> motoros járművek zajszintjére és kibocsátási rendszerére<sup>2</sup> és az általuk okozott levegőszennyeződés elleni szabályok közelítésére<sup>3</sup> vonatkozó

---

<sup>1</sup> 67/548. sz. direktíva.

<sup>2</sup> 70/157. sz. direktíva.

<sup>3</sup> 70/220. sz. direktíva.

irányelvek). A közös környezetvédelmi politika igénye 1972-ben, Párizsban merült fel.<sup>4</sup> Az első érdemi lépést az 1973-as Első Környezetvédelmi Akcióprogram jelentette, amelyet sorra követtek a további akcióprogramok. Napjainkban a 2001-ben elfogadott VI. Akcióprogram végrehajtása folyik.

Az Egységes Európai Okmány egészítette ki a Római Szerződést, a Közösség politikáiról szóló Harmadik részbe illesztve a Környezetről szóló VII. címet és külön kiemeli a környezetvédelmi politikát a közös politikák között. Majd a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés is külön fejezetben foglalkozik a környezettel. Meghatározzák a célokat, alapelveket, a nemzeti korlátozó intézkedések lehetőségét, foglalkozik a harmadik országgal megvalósuló együttműködéssel.

A közös környezetvédelmi politika kialakításában az előbb említett „alkotmányos” jogforrások mellett kiemelkedő a szerepe a másodlagos jogforrásoknak. Az idők során csaknem 400 irányelv látott napvilágot.

Az Unióban az egységes piac megteremtése és működtetése sokáig elsődleges cél volt, azonban az utóbbi években a környezetpolitika egyre nagyobb szerepet kap mind az Unió működésében, mind a csatlakozás folyamatában. A környezetpolitika felértékelődéséhez nagyban hozzájárultak az Unió új tagjai: Ausztria, Finnország, Svédország – eurozöldek –, akik mindent megtesznek az Unió környezetpolitikájának szigorítása érdekében. Az eurozöldek ellenzik az Unió bővítését azon oknál fogva, hogy a szigorúbb és lazább szabályozás hívei között fennálló jelenlegi 9:6 tagországi arány a bővítés eredményeként 9:16-ra változna, ami a környezetvédelmi követelmények lazítását segítené elő.

A Bizottság a hulladék problémáját a „Tematikus stratégia a hulladék elkerüléséről és újrahasznosításáról” szóló 2003-as közleményében<sup>5</sup> az alábbiak szerint határozta meg:

„A hulladék a társadalmunkban kettős problémát állít a környezettel szemben. Minden olyan hulladékot eljárás során kell újrahasznosítani vagy ártalmatlanítani, melyek a környezetre szükségszerűen hatással vannak és népgazdasági költségeket jelentenek. A hulladék a nem hatékony fogyasztói és termelési minták jelensége is lehet, ez azt jelenti, hogy szükségtelen anyagfelhasználás folyik. Ezek az anyagok nemcsak, hogy hulladékká válnak, hanem előállításuknak, felhasználásuknak is számos egyéb hatása van.”

Jelen tanulmány átfogó képet kíván nyújtani az Európai Közösség környezeti politikájának a hulladékgazdálkodás szabályozására vonatkozó jogi eszköztáráról, annak hatályos szabályozása összefoglaló bemutatásával.

### *1. Az Európai Unió környezeti jogforrási kategóriái*

A teljes körű áttekintés megkívánja, hogy ismertessük a hulladékok szabályozását érintő valamennyi közösségi környezeti jogforrási kategóriát:

- az elsődleges jogszabályokat;

<sup>4</sup> 1972. október, Párizs; Állam- és Kormányfők Csúcskonferenciája.

<sup>5</sup> COM/2003/0301.



- a Római Szerződés 249. cikkében<sup>6</sup> felsorolt jogszabályokat és jogi eszközöket (másodlagos jogszabályok);
- a politikai dokumentumokat (atipikus dokumentumok), hiszen az Alapszerződésben nem szerepelnek;
- az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítéleteit és bírói gyakorlatát.

### 1.1. Elsődleges jogszabályok

Az elsődleges jogforrások két csoportból tevődnek össze:<sup>7</sup>

a) *Az alapító szerződésekből és az azokat módosító és kiegészítő Szerződések környezeti rendelkezéseiből:* ezek közül is legjelentősebbként az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződést említhetjük, melynek rendelkezései mintegy „alkotmányi keretként” teremtik meg a Közösség környezeti politikai hatáskörét és jogalkotói hatalmát.

b) *Az általános jogelvekből:* olyan jogelvekről van szó, amelyek közösek az államok belső jogában és alkalmazásukra akkor kerül sor, ha az adott kérdésben nincs szerződési vagy szokásjogi szabály. Ezek nem írott közösségi jogforrásban jelennek meg. Jogforrási jellegük és annak megállapítása az Európai Bíróság gyakorlatának eredménye. A közös jogelvek olyan általában elfogadott szabályok, amelyek az Európai Közösségek, mint jogközösség alapvető értékeinek érvényesülése szempontjából a legmegfelelőbb megoldásról gondoskodnak. Az általános jogelvek két nagy csoportba sorolhatók. Az egyik csoportot az *emberi jogok* alkotják, a másikat pedig a *jogalkotás és jogalkalmazás jogállami garanciái*.

Az alapító szerződések az Európai Bíróság klasszikus megfogalmazása szerint „alapja, kerete és korlátja” az Európai Közösségek jogalkotó hatalmának. Így az alapító szerződések és az általános jogelvek rangban a másodlagos jogforrások felett állnak. Az elsődleges jogszabályok elsőbbsége abban nyilvánul meg, hogy a rajtuk kívül álló joganyagnak meg kell felelnie a szabályaiknak.

### 1.2. A Római Szerződés környezeti rendelkezései

#### 1.2.1. A Környezeti Cím célkitűzései

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés XIX. címében a Környezetről szóló fejezet 174. cikkében (korábbi 130r. cikk) kerültek rögzítésre az EGK környezetvédelmi célkitűzései, melyek a következők:

- a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;
- az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása;

<sup>6</sup> 249. cikk (korábbi 189. cikk). Feladatai ellátása érdekében és e szerződés rendelkezéseinek megfelelően a Tanács és az Európai Parlament közösen eljárva, a Tanács, illetve a Bizottság *rendeleteket* alkot és *irányelveket* bocsát ki, *határozatokat* hoz, *ajánlásokat* tesz vagy *véleményt* ad. A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

<sup>7</sup> *Európai közjog és politika.* (Szerk. Kende Tamás, Szűcs Tamás) Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 538. p.

- a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.

A közösségi környezetvédelem legfontosabb elveiként az alábbiakat rögzíti a Római Szerződés 174. cikkének (2) bekezdése:

- magas szintű védelem,
- elővigyázatosság,
- megelőzés,
- forrás-elv,
- szennyező fizet elv.

A Közösség a környezetpolitikája kidolgozása során az alábbi szempontokat kell, hogy figyelembe<sup>8</sup> vegye:

- a rendelkezésre álló tudományos és műszaki adatokat;
- a Közösség különböző régióinak környezeti feltételeit;
- a beavatkozás, illetve a be nem avatkozás lehetséges hasznait és költségeit;
- a Közösség egészének gazdasági és társadalmi fejlődését, valamint régióinak kiegyensúlyozott fejlődését.

1.2.2. A közösségi szabályozásnál szigorúbb szabályozás lehetősége a Római Szerződés alapján

176. cikk (korábbi 130t. cikk): A 175. cikk<sup>9</sup> alapján elfogadott védintézkedések nem akadályozzák a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében. Ezeknek az intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük e szerződéssel. Az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot.

Az eurozöldek Európai Unióhoz való csatlakozásakor különösen nagy jelentőséggel bírt ez a rendelkezés, hiszen ezen országok környezetvédelmi szabályozása lényegesen szigorúbb kategóriákat tartalmazott, mint az Unió akkori szabályozása és nem lett volna előremutató, hogyha azokat a közösségi joganyaghoz való harmonizáció során lerontják.

### 1.3. Általános jogelvek<sup>10</sup>

1.3.1. Az *emberi jogok köréből* a környezetvédelem területén az alábbi elvek kerülnek alkalmazásra:

- az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelme körében: *tiszta és egészséges környezethez való jog*;
- *meghallgatás joga (audiatur et altera pars)*: az érintett felek kifejtethessék álláspontjukat pl. a beruházások környezeti hatásvizsgálati eljárásában.

1.3.2. A *jogalkotást és a jogalkalmazást érintő elvek* közül a környezeti jogalkotás területén a következők emelendők ki:

<sup>8</sup> Római Szerződés 174. cikk (korábbi 130t. cikk) (3).

<sup>9</sup> Ez a cikk tartalmazza a környezeti jogalkotás eljárási szabályait.

<sup>10</sup> Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. KJK Kerszöv Kiadó, 2001, 207–213. p.

- *arányosság alapelve*: a közhatóságok, illetve az EK szervei csak közérdekből és csak olyan mértékben róhatnak kötelezettséget, korlátozást vagy büntetést a tagállamok polgáira, amit az ezekkel elérni kívánt cél indokol. Tehát azok nem lehetnek aránytalanul súlyosak a közérdeket szolgáló előnyökhöz viszonyítva. (Ezen elv megsértése a Római Szerződés 230. [173.] cikke alapján az intézkedés érvénytelenítését vonhatja maga után.)
- *szubszidiaritás alapelve*:<sup>11</sup> a közösségi jogban a környezeti politika terén jelent meg először. Az Unió céljait e szerződés rendelkezéseinek megfelelően, az abban megállapított feltételek és ütemezés szerint, az Európai Közösséget létrehozó szerződés 5. cikkében megfogalmazott szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával kell megvalósítani. Ennek gyakorlati érvényesüléséhez szükség van a *megosztott felelősség* elvére is.
- A Bíróság által elismert további általános jogi alapelvek: *a jogbiztonság, az állami felelősség, a diszkrimináció tilalma*, melyek szintén érvényesülnek a Közösség környezeti politikájában.

## 2. Másodlagos környezeti jogszabályok

Másodlagos jogforrásoknak az Európai Közösségek, illetve azok szervei által alkotott aktusokat nevezzük. Így a Tanács és a Bizottság feladatainak teljesítése érdekében rendeleteket, irányelveket, döntéseket, ajánlásokat vagy állásfoglalásokat hozhatnak.

- *Környezetvédelmi rendeletek*: a környezeti politika körében ritkán alkalmazzák a rendeleti formát. Főként nemzetközi kötelezettségvállalások végrehajtására vagy valamely nemzetközi szinten jelentkező környezeti probléma megoldására kerültek eddig rendeletek megalkotásra.
- *Környezetvédelmi direktívák/irányelvek*: a környezeti politika területén ez a leggyakrabban alkalmazott szabályozási forma. Lehetővé teszi ugyanis a tagállamoknak, hogy a kitűzött célt nemzeti sajátosságaikhoz való alkalmazkodással rugalmasan értsék el.
- *Környezetvédelmi döntések*: ezen a területen csak igen kis számban kerülnek alkalmazásra, leginkább környezeti programokra vonatkozóan.
- *Nyilatkozatok és határozatok*: A Római Szerződésben nem szabályozott jogforrási formák, amelyekkel a Közösség környezeti cselekvésének keretét nyújtó Akció-programok kerültek elfogadásra.

---

<sup>11</sup> Római Szerződés: 5. cikk (korábbi 3b. cikk).

A Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el. Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók. A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.

## II. Másodlagos jogforrások a hulladékgazdálkodás területén

### Csoportosításuk

A hulladékgazdálkodás területén fennálló másodlagos közösségi jogforrások három fő kategóriába sorolhatók

- a *horizontális jogszabályok*: ezek a szabályok adják meg a hulladékkezelés átfogó keretszabályozását.
- a *hulladékkezelésre vonatkozó jogszabályok*: ezek a rendelkezések a hulladékokkal kapcsolatos egyes tevékenységek, mint például a hulladék szállításának, égetésének és lerakásának közösségi szabályozása
- a *speciális hulladékokra vonatkozó jogszabályok*: ide tartozik az egyes hulladékokra vonatkozó szabályozás, melyek közül a legátfogóbb szabályozással a veszélyes hulladékok rendelkeznek. A speciális hulladékok egyik viszonylag új szabályozási területe közé tartozik a csomagolási hulladékok szabályozása.

A speciális hulladékokra vonatkozó szabályozások közé sorolhatók, de különálló csoportként is felfogható a szennyvíz kezelését szabályozó uniós rendelkezések.

## III. Horizontális jogszabályok

### 1. A horizontális jogszabályokról általában

A horizontális jogszabályok egy összerakot képeznek a hulladékgazdálkodás számára, amely magában foglalja a fogalmi meghatározásokat és az általános alapelveket. Ezekkel a jogszabályokkal a Közösség általános, a hulladékgazdálkodás minden aspektusára (pl. a hulladékkezelő létesítmények engedélyeztetésére) érvényes követelményeket és a hulladékkal kapcsolatos jogi előírások közösségszerte egységes átültetéséhez szükséges közös terminológiát kívánja megteremteni. Ezek a horizontális jogszabályok igen általános karakterük miatt nem képesek valamennyi hulladékkezelési intézkedés és hulladék sajátosságát figyelembe venni.

Ezért azokat két területen részletes előírásokkal egészítik ki:

- a) Hulladékkezelési előírások – magában foglalva az ártalmatlanítást – mint a depozitálóról és az égető berendezésekről szóló irányelvek;
- b) A speciális hulladékok gazdálkodásának szabályozására vonatkozó előírások.

Ezeknek az előírásoknak az alábbi megfontolások az alapjai:

- néhány hulladékfajtának, mint pl. a csomagolóanyagok, az elhasznált járművek vagy elektromos-és elektronikai berendezések növekvő mennyisége és összetettsége;
- annak szükségessége, hogy veszélyességi fokuknak megfelelő ellenőrzés alá vonják azokat, pl. az elemek meghatározott fajtái, PCB (poliklórozott bifenil);
- az a körülmény, hogy az ellenőrizetlen alkalmazásuk káros hatásokat jelenthetnek az emberi egészségre és a környezetre, pl. az iszap mezőgazdaságilag hasznosított földterületre történő ellenőrizetlen kiengedése.

Néhány esetben a közösségi jogra azért van szükség, hogy a belső piac hatékony működését biztosítsák, mivel a tagállami szinten lévő különböző előírások a kereskedelmet akadályoznáknak vagy a versenyt torzítanák. Ez érvényesül például az egyes termékekre vonatkozó előírásoknál, mint a veszélyes anyag tartalmának csökkentése az egyes termékekben (pl. az elemekben lévő higany) és a bizonyos termékekre vonatkozó újrahasznosítási célok (pl. csomagolóanyagok).

## 2. A hulladék-keretdirektíva

A Tanács 1975. július 15-ei a hulladékokról szóló 75/442/EK irányelve<sup>12</sup> (a hulladék-keretdirektíva) tartalmazza az általános hulladékgazdálkodás legfontosabb fogalom-meghatározásait és alapelveit. 1991-ben<sup>13</sup> és 1996-ban<sup>14</sup> egy további alkalommal átfogóan átdolgozták, azért, hogy a IIA és IIB mellékletekben felsorolt az ártalmatlanításra és a hasznosításra vonatkozó intézkedéseket hozzáigazítsák a technikai haladáshoz.

E direktíva alapvetően előírja a tagállamoknak, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket a hulladék keletkezésének megelőzésére, csökkentésére, a hulladékok visszanyerésére visszaforgatással, újrahasznosítással, helyreállítással vagy bármely más eljárással a hulladékok energiaforrásként történő felhasználása érdekében. A keretdirektíva lényegében arra kötelezi a tagállamokat, hogy első helyre helyezzék a hulladék elkerülését, valamint arra, hogy támogassák az újrahasználatot és a hasznosítást. Emellett a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a hulladékokat az emberi egészség veszélyeztetése nélkül olyan eljárások vagy módszerek alkalmazásával hasznosítsák újra és ártalmatlanítsák, amelyek nem károsítják a környezetet. Ezen kívül az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy hulladékgazdálkodási terveket alkossanak és hozzák létre a hulladékezelési létesítmények engedélyeztetési rendszerét.

Az említett megelőzést és csökkentést a tiszta technológiák, a veszélyes anyagok végső elhelyezését megoldó technológiák kidolgozásával és a minimális hulladéktartalmú termékek fejlesztésével tervezik elérni.

A keretdirektíva preambuluma általánosságban az alábbiak szerint rögzíti a Közösség hulladékgazdálkodás területén elvégzendő feladatait:

*„A hulladék-ártalmatlanításra vonatkozóan az egyes tagállamokban már hatályban lévő vagy elkészítés alatt álló szabályozásban előforduló bármely eltérés egyenlőtlen versenyfeltételeket teremthet és ezáltal közvetlenül befolyásolhatja a közös piac működését. Ezért szükséges ezen a területen a jogi szabályozás közelítése a Szerződés 100. cikkének<sup>15</sup> megfelelően. Szükségesnek látszik, hogy a jogi szabályozás közelítésével párhuzamosan a Közösség lépéseket tegyen annak érdekében, hogy célkitűzéseinek egyikét a környezetvédelem és az életminőség javítása terén az átfogóbb szabályozás által elérhesse. Ennek érdekében bizonyos speciális előírásokat*

<sup>12</sup> OJ Nr. L, 194, 1975, p. 39.

<sup>13</sup> A Tanács 1991. március 18-ai 91/156/EGK irányelve a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv módosításáról; OJ Nr. L 078, 1991, p. 32.

<sup>14</sup> A Bizottság 1996. Május 24-ei 96/350/EK határozata a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv IIA. és IIB. mellékletének kiigazításáról (OJ L 135 1996.6.6., p. 32).

<sup>15</sup> 94. cikk (korábbi 100. cikk). A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését.





irányelv átfogó előírásokat tartalmaz például a veszélyes hulladékokat kezelő létesítmények engedélyeztetésére. Összességében a hulladék-keretdirektíva alapvető előírásait a hulladékkezelő létesítmények nyilvántartásba vétele és engedélyeztetése vonatkozásában nem egészítette ki jelentősen a veszélyes hulladékokról szóló irányelv. Ez utóbbi jöllehet tartalmaz pótlólagos előírásokat, amelyek például a veszélyes hulladékok összeontését korlátozzák és a nyilvántartás vezetését, valamint a hulladékok államon belüli elhelyezését szabályozzák.

A hulladék-keretdirektíva és a veszélyes hulladékokról szóló direktíva képezi az alapját a hulladék-katalógusnak és a veszélyes hulladékok listájának.<sup>20</sup> Ez a lista érvényes például a hulladék-keretdirektíva szerinti engedélyezési kötelezettség céljaira.

A veszélyes hulladékok jegyzékének elkészítésére a veszélyes hulladékokról szóló fentiekben említett tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése<sup>21</sup> értelmében került sor a 94/904/EK tanácsi határozattal.<sup>22</sup>

A hulladékjegyzéket és a veszélyes hulladékok jegyzékét a Bizottság 2000/532/EK határozatában<sup>23</sup> rögzített konszolidált Európai Hulladék-katalógus (EHK) váltotta fel. Ezzel a 94/3/EK határozat, valamint a 94/904/EK határozat 2002. január 1-jével hatályát veszttette. Erre azért volt szükség, mert számos tagállam jelentett be több olyan hulladékkategóriát, amely álláspontjuk szerint rendelkezik a 91/689/EGK irányelv III. mellékletében felsorolt egy vagy több tulajdonsággal. A 91/689/EGK irányelv 1. cikkének (4) bekezdése ugyanis előírja a Bizottság számára, hogy a veszélyes hulladékok 94/904/EK tanácsi határozatban meghatározott jegyzékének esetleges módosítására való tekintettel vizsgálja meg a tagállamoktól érkező bejelentéseket, mivel a tagállamok bármilyen egyéb hulladékot közölhetnek, amelyek az ő véleményük szerint az irányelv III mellékletében felsorolt „veszélyes” tulajdonságok valamelyikével rendelkezik. A Bizottság a legtöbb tagállamtól kapott ilyen jelentést és az Európai Hulladékjegyzék átdolgozása és az említett konszolidált EHK elkészítése folyamán vizsgálta is ezeket. Minden – a veszélyes hulladékok e jegyzékébe felvett – hulladékot fel kell venni az Európai Hulladékkatalógusba is. A felsorolási rendszer átláthatóságának növelése, valamint a meglévő rendelkezések egyszerűsítése érdekében ezért célszerűnek mutatkozott egyetlen közösségi jegyzék létrehozása, amely egyesíti a 94/3/EK határozatban megál-

<sup>20</sup> A Bizottság 2000. május 3-ai határozata (OJ L 226, 2000.9.5.), majd az ezt módosító 2201/573/EK tanácsi határozat váltotta fel a korábban fennálló listákat.

<sup>21</sup> 4. E rendelet alkalmazásában veszélyes hulladék:

- az a hulladék, amely szerepel a 75/442/EGK irányelv 18. cikke szerinti eljárásnak megfelelően, ennek az irányelvnek az I. és II. melléklete alapján, ennek az irányelvnek a bevezetését legalább hat hónappal megelőzően létrehozott listán. Ezeknek a hulladékoknak a III. mellékletben felsorolt egy vagy több tulajdonsággal rendelkezniük kell. A lista figyelembe veszi a hulladék eredetét és összetételét, valamint ha az szükséges, a koncentráció határértékeit. Ezt a listát rendszeresen felülvizsgálják, szükség szerint ugyanezzel az eljárással,
- bármely más hulladék, amely valamely tagállam megítélése szerint rendelkezik a III. mellékletben felsorolt tulajdonságok valamelyikével. Ezekről az esetekről tájékoztatják a Bizottságot, és a listára történő felvétel érdekében azokat felülvizsgálják a 75/442/EGK irányelv 18. cikke szerinti eljárással.

<sup>22</sup> OJ L 356., 1994.12.31., 14. p.

<sup>23</sup> A Bizottság 2000. május 3-ai határozata a hulladékjegyzéknek a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében történő meghatározásáról szóló 94/3/EK határozat, valamint a veszélyes hulladékok jegyzékének a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében történő meghatározásáról szóló 94/904/EK tanácsi határozat felváltásáról (OJ L 226, 2000.09.06., 3–24. p.)

lapított hulladékjegyzéket, valamint a 94/904/EK határozatban megállapított veszélyeshulladék-jegyzéket.

Ezt a 2000/532/EK határozatban rögzített egységesített hulladékjegyzéket módosította a 2001/537/EK tanácsi határozat,<sup>24</sup> mely a jelenleg hatályos hulladékjegyzéket tartalmazza.

Tehát a hulladékjegyzékek nem abszolút érvényűek, hanem a jobb tájékozódást szolgálják, tehát jobbára iránymutató szerepük van.

#### 4. A hulladékok országhatárokon át történő szállítása

A Közösség a hulladékok országhatáron át történő szállítására vonatkozó jogszabályokat is elfogadott. Ezen a területen a legfontosabb jogszabály az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan ki történő hulladékszállítások felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló az 1993. február 1-jei 259/93/EGK tanácsi rendelet.<sup>25</sup> Ennek a rendeletnek a végrehajtásával teljesülnek azok a nemzetközi kötelezettségek, amelyeket a Közösséggel szemben a Bázeli Egyezmény<sup>26</sup> és az OECD-határozat<sup>27</sup> támasztott, melyek a hulladékok szállítására vonatkoznak. A rendelet tartalmazza a környezetbarát hulladéktárgyatlanítás nemzetközileg elismert alapelvét és megtiltja a veszélyes hulladékok EU-államokból nem OECD-államokba történő szállítását. Emellett rögzíti az eljárásokat és az előírásokat bizonyos hulladékok hasznosítása és ártalmatlanítása céljából való határokon át történő szállítására vonatkozólag. Az előírások lényegében kimondják, hogy a Közösség területén belüli szállításoknál bizonyos hulladékok ártalmatlanítása a legközelebb eső helyen történjék, továbbá érvényesüljön az ártalmatlanítás gazdasági függetlenségének elve is, míg bizonyos hulladékok hasznosítására nézve liberálisabb szabályozás alkalmazása várható. A Bázeli Egyezmény, az OECD-határozat és a hulladékok szállítására vonatkozó rendelet együttesen képezik a hulladéklisták második rendszerének alapját, melyeket a hulladékok országhatárokon át történő szállításának ellenőrzéséhez és felügyeletéhez használnak fel.

### IV. Hulladékkezelésre vonatkozó jogszabályok

#### 1. A lerakó-irányelv

A hulladékokra vonatkozó jogi keret második kategóriája a hulladékkezelést érinti, beleértve a hulladékok ártalmatlanítását. A hulladéklerakókról szóló 1999. április 26-ai 1999/31/EK irányelvben<sup>28</sup> („lerakó-irányelv”) számos igazgatási előírás került rögzítés-

<sup>24</sup> A Tanács 2001. július 23-ai határozata a hulladékjegyzékről szóló 2000/532/EK bizottsági határozat módosításáról (OJ L 203, 2001.07.28., 18–19. p.).

<sup>25</sup> OJ L 30, 1993.2.6. p.1.

<sup>26</sup> A veszélyes hulladékok országhatáron át történő szállításának ellenőrzéséről és azok ártalmatlanításáról szóló Bázeli Egyezmény, elfogadta a Meghatalmazottak Konferenciája 1989. március 22-én.

<sup>27</sup> Az OECD Tanácsának C(92)39/végl. határozata a hasznosításra szánt hulladékok országhatáron át történő szállításának ellenőrzéséről. Ezt a határozatot, azért, hogy harmonizáljon a Bázeli Egyezménnyel, az OECD-Tanácsának C(2001)107/FINAL határozata módosította. A Bizottság jelenleg javaslatokat dolgoz ki a 259/93/EGK rendeletnek a fejlődések miatt szükséges módosítására.

<sup>28</sup> OJ L 182, 1999.7.16., p. 1.



re, amelyek például az engedélyeztetés feltételeit, a technikai követelményeket és a környezetvédelem azon normáit érintik, amelyek azokra a lerakókra vonatkoznak, amelyek a hulladékok különböző csoportjait (inert hulladékok, nem veszélyes és veszélyes hulladékok) tárolják. Emellett az irányelv számos célértéket tartalmaz a biológiaiilag lebontható hulladékoknak a deponált hulladékok közötti arányának csökkentésére és megtiltja bizonyos hulladékfajták deponálását, például a folyékony és a fertőző hulladékokét, valamint a legtöbb gumiabroncsét. A tagállamoknak legkésőbb 2003. július 16-ig meg kell alkotniuk egy stratégiát, azért, hogy ezeket a célokat elérjék. Ezenkívül a lerakó-irányelv következtében valamennyi a létesítménnyel, az üzemmel és a deponáló bezárásával kapcsolatos költséget be kell olvasztani az üzemeltető által számított árba.

## 2. Égetési-irányelv

Az Európai Parlament és a Tanács a hulladékok égetéséről<sup>29</sup> (égetési-irányelv) szóló 2000. december 4-ei 2000/76/EK irányelve helyettesíti a három korábbi irányelvet: a veszélyes hulladékok égetéséről,<sup>30</sup> az új települési hulladék-égető művek által okozott levegőszennyezés megelőzéséről<sup>31</sup> és a meglévő hulladékégető művek által okozott szennyezés csökkentéséről<sup>32</sup> szóló irányelveket. Így biztosítja a nem veszélyes és a veszélyes hulladékok égetésére és együtt-égetésére vonatkozó közösségi jogszabályokat. Az irányelvben meghatározásra került az égetőművek és azok üzemének engedélyeztetési feltételei, rendkívüli körülményekre vonatkozólag is. Az irányelv rögzíti a levegőbe bocsátott emissziók és a vizekbe történő kibocsátásokra vonatkozó határértékeket is. Az irányelv előírásokat tartalmaz a hulladékok továbbítására és fogadására, valamint az égési maradékok kezelésére, amely szerint adott esetben a maradékokat anyagukban kell hasznosítani. Végül az irányelv az ellenőrzésre, a felügyeletre és a mérésre is tartalmaz előírásokat.

## 3. IPPC-irányelv

Emellett a hulladékkezelés számos intézkedése tartozik a Tanács 1996. szeptember 24-ei, a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK irányelvének<sup>33</sup> (IPPC<sup>34</sup>-irányelv) hatálya alá. Ennél többnyire a veszélyes hulladékok hasznosítására vonatkozó intézkedésekről, az energia-visszanyeréssel vagy anélkül történő hulladékégetésről, valamint bizonyos hulladéktálatlanítási intézkedésről, köztük a deponálásról van szó.

Az IPPC-irányelv átültetése során a Bizottság számos tájékoztatólapot dolgozott ki az elérhető legjobb technikákról (BAT-tájékoztatólapok). A gyakorlatban a hulladékkezelési létesítményekre vonatkozó engedélyeket, amelyeket az IPPC-irányelv alapján állítanak ki, az elérhető legjobb technikára (BAT<sup>35</sup>) kell alapozni, amelyeket a megfelelő BAT-tájékoztatólapban (vagy más elismert dokumentumban) írtak le, jóllehet az illeté-

<sup>29</sup> OJ L 332, 2000.12.28., p. 91.

<sup>30</sup> 1994. december 16-ai 94/67/EK tanácsi irányelv (OJ L 365 1994. 12.31. p. 34.)

<sup>31</sup> 1989. június 8-ai 89/369/EGK irányelv (OJ L 163, 1989.6.14. p.32.)

<sup>32</sup> 1989. június 21-ei 89/429/EGK tanácsi irányelv (OJ L 203, 1989. 7.15., p. 50.)

<sup>33</sup> OJ L 257, 1996.10.10., p.26.

<sup>34</sup> IPPC = Integrated Pollution Prevention Control.

<sup>35</sup> Best Available Technology vagy Best Available Techniques.

kes hatóságok a helyi adottságokra tekintettel bizonyos mértékben eltérhetnek a BAT-tól. Az egyik BAT-tájékoztatólap elsősorban a veszélyes hulladékok hasznosítását, az energia-visszanyeréshez szükséges intézkedéseket és a hulladékok ártalmatlanítását érinti. Egy másik BAT-tájékoztatólap a hulladékégetéssel foglalkozik. A nem veszélyes hulladékok és sokfajta veszélyes hulladék hasznosítása, különösen az anyagukban történő hasznosítás, valamint a vonatkozó előkészületi intézkedések, elviekben nem tartoznak a IPPC-irányelv alkalmazási körébe, ezért azokra nem terjednek ki a BAT-tájékoztatólapok. Jóllehet ezen eljárások közül néhányat más BAT-tájékoztatólapok érintenek, pl. a recyclingpapír<sup>36</sup> alkalmazása a papír előállítás során, vagy fémhulladék alkalmazása fém előállításánál; hulladékaspektusokkal rendszerint csak részben vagy kevésbé behatóan foglalkoznak. A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló irányelv szerint az üzemeltető alapkötelezettségei közé tartozik a hulladékok keletkezésének a hulladékokról szóló keretirányelv szerinti megakadályozása. Az IPPC-irányelv szerint az elérhető legjobb technika megállapításánál többek között a hulladékszegény technológia bevetését és a kevésbé veszélyes anyagok alkalmazását kell figyelembe venni. Ez azt jelenti, hogy ez az irányelv fontos eszköz az iparban a hulladék elkerülésének támogatására, akkor is, ha befolyásának terjedelme még nem mérhető le, mivel az irányelv végrehajtását még csak nemrégiben kezdték meg a tagállamok.

A lerakó-irányelv, az égetési-irányelv és az IPPC-irányelv a végrehajtást illetően különböző fázisban vannak. Valamennyi fent nevezett irányelvben különbséget tesznek a már „meglévő” és az „új” létesítmények között. Meglévő létesítményeknek rendszerint biztosítanak egy átmeneti időszakot a hatályos irányelvben foglalt követelmények teljesítésére, míg az új létesítmények esetében a vonatkozó előírásokat azonnal teljesíteni kell. Nem veszélyes hulladékok meglévő hulladéklerakóit 2009. július 15-ig a hulladék-lerakó-irányelv előírásaival összhangba kell hozni. Ennek analógiájára az égetési-irányelv egy átmeneti időszakot jelöl meg a meglévő égetőművek számára 2005. december 28-ig, míg az IPPC-irányelv a meglévő égetőműveknek 2007. október 30-ig ad meg átmeneti időszakot.

## V. A speciális hulladékáramok

### 1. A speciális hulladékáramokról általában

Jóllehet a legtöbb közösségi jogszabály, amely a speciális hulladékáramokra vonatkozik, legalább potenciálisan érinti az újrahasznosításra vonatkozó intézkedéseket is, mégis ezek kimerítő felsorolása és leírása jelentősen megnövelné ezen tanulmány terjedelmét. Ez a fejezet ezért a legfontosabb jogi aktusokra szorítkozik és közvetlenül csak az újrahasznosítást érintő rendelkezésekre koncentrálódik.

<sup>36</sup> Környezetbarát/újrahasznosított papír.

## 2. A legfontosabb hulladékok

Alapvetően vitathatatlan, hogy a hulladék összmenységének legnagyobb része 5 nagy hulladékaromból tevődik össze.<sup>37</sup> Így ide tartoznak az *ipari hulladékok, a mezőgazdasági hulladékok, a bányászati hulladékok, az építési és a bontási hulladékok, valamint a szilárd települési hulladékok*. A mezőgazdaságból és az erdőgazdálkodásból származó hulladékok a legnagyobb hulladékaromok közé sorolandók, mégis annak mennyiségéről és összetételéről csak igen kevés információ áll rendelkezésre. Ezen hulladékaromok az Európai Unióban összesen kb. 90 %-át teszik ki az összhulladék mennyiségének.

Ezekről a hulladékaromokról rendelkezésre álló statisztikai adatok nem kielégítőek. Jóllehet az Európai Környezetvédelmi Ügynökség legfrissebb jelentései szerint bizonyos előrelépések figyelhetők meg a hulladék mennyisége és a gazdasági növekedés közötti összefüggés szétválásában, továbbra is számos hulladékarom mennyisége nő. A gazdasági növekedés mellett szociodemográfiai aspektusok és a fogyasztói minták a faktorai a hulladék növekvő mennyiségének. Az OECD számos fontos hulladékaromra, mint a szilárd települési hulladékok, az építési-és bontási hulladékok, valamint az ipari hulladékok, jelentős növekedést prognosztizál.

## 3. Szilárd települési hulladékok

A hulladékok ezen fajtája kapja gyakran a politikai döntéshozók legnagyobb figyelmét, többek között azon tény alapján, hogy ezen hulladékok gyűjtéséért és kezeléséért általában az állami szervek az illetékesek. Jóllehet a szilárd települési hulladékok nem jelentik sem a legnagyobb, sem ökológiai szempontból a legproblematisabb hulladékaromot. Például a háztartási hulladékok (amelyeke a települési hulladékok legnagyobb részét képezik) csak egy igen kis része veszélyes hulladék, amely a veszélyes hulladékok összmenységének kb. 1 %-át<sup>38</sup> teszik ki; ezzel ellentétben a szilárd települési hulladékok az Európai Környezetvédelmi Ügynökség becslései alapján az EU-ban körülbelül az összhulladék mennyiségének egyhatodát képezik.<sup>39</sup> A szilárd települési hulladékok jelenlegi egy főre jutó nagyságát uniószerre kb. 550 kg/év-re<sup>40</sup> becsülik. Ezt az értéket össze kell hasonlítani az 1985-ös év EU-átlagával, amely kb. 300 kg/lakos volt. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) becslései szerint a szilárd települési hulladékok mennyisége 1995 és 2020 között 43 %-kal fog növekedni: 640 kg/főre.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> A radioaktív hulladékokat nem soroljuk ide, hiszen azok kezelése egyéb követelményeknek kell, hogy megfeleljen és ezekre a hulladékokra speciális jogszabályok vonatkoznak.

<sup>38</sup> EEA: Hazardous waste generation in EEA member countries, Topic report Nr. 14/2001, p. 22, Copenhagen 2002.

<sup>39</sup> EEA: Hazardous waste generation in EEA member countries, Topic report Nr. 14/2001, p. 22, Copenhagen 2002.

<sup>40</sup> 2003-as adat.

<sup>41</sup> OECD: OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21<sup>st</sup> Century, p. 236, Paris 2002.

#### 4. Ipari hulladékok

Ipari hulladékoknak tekintendő a feldolgozóipar – Európai Közösségben a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozásának NACE<sup>42</sup> „D” fejezete – által termelt hulladék. Ebben a szektorban a hulladék mennyiségére vonatkozó harmonizált adatok csak hiányosan állnak rendelkezésünkre, és – eltekintve a magas aggregációs szinttől – rendkívül problematikus, a hulladék mennyiségének és mennyiségi változásának a becslése. Így például az Eurostat<sup>43</sup> arra mutat rá, hogy az ipari hulladékokra vonatkozó becslések, részleges és nem valós adatokat tartalmaznak, a szektorok különböző definícióin alapulnak, illetve az évente változó felmérési jelentésekre utalnak.<sup>44</sup>

A rendelkezésre álló adatok alapján a feldolgozó iparnak a hulladékok össz-mennyiségéhez viszonyított aránya egyötöd és egynegyed között van. Egy az OECD részére összeállított háttéranyag azt prognosztizálja, hogy ez a hulladéktartalom gyorsabban növekszik, mint a hulladék mennyisége, így annak aránya 2020-ban magasabb lesz, mint 1997-ben (24 % a 22 %-hoz képest).<sup>45</sup>

#### 5. Bányászati hulladékok

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) és az OECD adatai szerint a bányászati hulladékok az összhulladék mennyiségének egyhatodát-egyharmadát teszik ki. Mindenesetre ennek a szektornak az aránya különböző EU-tagállamokban a bányászati ipar terjedelmétől és fajtájától függően különbözik, mint ahogyan azt a többi szektorban is megfigyelhetjük. Ennek a hulladéktartalomnak a csatlakozni kívánó államokban nyilvánvalóan nagyobb a jelentősége, mint a jelenlegi tagállamokban.

#### 6. Építési és bontási hulladékok

Az építési és bontási hulladékok egy lakosra jutó össz-mennyisége államonként jelentősen különbözik és úgy tűnik, jelentősen függ a gazdasági és kulturális aspektusoktól, valamint a meglévő definícióktól. Az EU-ban az építési és bontási hulladékok mennyisége évente kb. 180 millió tonna és az össz-mennyiség 80 %-a 5 tagállamra esik; ez az arány összességében megegyezik az építőipar piaci arányával. Az EU-15-ben egy főre évi 480 kg építési és bontási hulladék jut, amelynek csak 28 %-át hasznosítják anyagában vagy hasznosítanak újra. Itt legnagyobbbrészt betonról, tégláról és járólapról van szó – tehát olyan anyagokról, amelyek alkalmasak arra, hogy feldarabolva újonnan gyártott pótlanyagok kevésbé igénybevett alkalmazásainál hasznosítsák. Az építési és bontási hulladékok fajtája közvetlen összefüggésben van azokkal a technikákkal, amelyeket a most lebontott épületek vagy más építési beruházások megépítésénél alkalmaztak. Mivel

<sup>42</sup> Lásd a Bizottság 2001. december 19-i 29/2002/EK rendelete az Európai Közösségben a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozásáról szóló 3037/90/EGK tanácsi rendelet módosításáról (OJ L 6 2002.1.10., p. 3.)

<sup>43</sup> Az Európai Unió Statisztikai Szolgálat.

<sup>44</sup> Eurostat: Sourcebook of environmentally-relevant data on industry – Data 1990-1999, p. 44, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2002.

<sup>45</sup> STUTZ, J. et al.: OECD: Waste trends and outlook. Background document for the OECD Environmental Outlook for chapter 20: Waste, p. 26, Paris 2001.

évről évre többfajta építési anyagot alkalmaznak, az építési és bontási hulladékok kezelésének komplexitása is egyre növekszik.

## 7. Mezőgazdasági hulladékok

Mezőgazdasági hulladékok közé tartoznak elsősorban a folyékony trágya, a trágya, a szalma, a siló, a zöldség-és gabonahulladékok, valamint másodsorban az elhasznált gépek, a növényvédő szerek, a hulladék olajok stb. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szerint az EU-ban a mezőgazdasági hulladékok összmenyiségére vonatkozóan nem állnak rendelkezésre átfogó becslések.

## 8. Veszélyes hulladékok

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség egyik aktuális tanulmánya arra a következtetésre jutott, hogy a veszélyes hulladékok mennyisége tekintetében nincs világosan felismerhető trend, mivel a veszélyes hulladékok keletkező mennyisége néhány államban évről évre változik. Ezenkívül néhány államnak nem áll a rendelkezésére aktuális adat, ami a veszélyes hulladékok mennyiségére vonatkozó megbízható trendek felállítását megnehezíti.<sup>46</sup>

A kilencvenes években a veszélyes hulladékok mennyiségének felmérését az korlátozta, hogy a „veszélyes hulladékok” definíciója megváltozott. Így például az Egyesült Királyságban a veszélyes hulladékok listája<sup>47</sup> több, mint megkétszereződött. Ennek analógiájára a 2001-es Osztrák Szövetségi Hulladékgazdálkodási Terv a következő megállapítást tartalmazza: „A veszélyes hulladékok [...] mennyiségének jelentős növekedése nem a veszélyes hulladékok további mennyiségi növekedésére vezethető vissza, hanem a „veszélyes hulladékok és a problematikus anyagok megállapításáról szóló rendeletnek” a hulladékok veszélyt jelentő tulajdonságaiban bekövetkezett változásaira (az 1997-es megállapítási rendelet).<sup>48</sup> Az OECD is rámutat arra, hogy a „veszélyes hulladékok” állandóan változó definíciója miatt nem tudja megjelölni a veszélyes hulladékok mennyiségére vonatkozó trendet.

Az EEA szerint a veszélyes hulladékok legnagyobb termelője a feldolgozóipar a veszélyes hulladékok összmenyiségének ráeső 75%-ával<sup>49</sup>. A rendelkezésre álló statisztikák alapján nem lehetséges az ipari szektor pontos osztályozása. Az EEA által felmutatott adatok mindenképpen arra mutatnak rá, hogy a vegyipar és a fémfeldolgozó ipar termeli a legtöbb veszélyes hulladékot.

<sup>46</sup> EEA: Hazardous waste generation in EEA member countries, Topic report Nr. 14/2001, p. 20, Kopenhagen 2002.

<sup>47</sup> A Bizottság 2000. május 3-ai határozata a hulladékjegyzéknek a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében történő meghatározásáról szóló 94/3/EK határozat, valamint a veszélyes hulladékok jegyzékének a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében történő meghatározásáról szóló 94/904/EK tanácsi határozat felváltásáról (2000/532/EK) (OJ L 226, 2000.9.6., p. 3.) Ez utóbbi 2002. január 1-től hatályos.

<sup>48</sup> BMU: Bundesabfallwirtschaftsplan 2001, p. 12. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, Wien 2001.

<sup>49</sup> EEA, 2001b, p. 26.

## VI. Néhány speciális irányelv lényegi elemei

## 1. Csomagolási irányelv

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a csomagolásról és a csomagolási hulladékokról szóló 1994. december 20-ai, 94/62/EK irányelve<sup>50</sup> feltehetőleg a legismertebb irányelv egy bizonyos hulladékáramra vonatkozólag. Minden bizonnyal ez az az irányelv, melyhez a legátfogóbb gyakorlati tapasztalatok kötődnek. Az irányelvben kvantitatív célokat tűztek ki a hasznosításra és a különböző csomagolási anyagok újrahasznosítására vonatkozóan. Ezeknek a célkitűzéseknek az átdolgozása a jelentős növekedésre tekintettel ma is folyamatban van. A Bizottság az átdolgozást az újrahasznosítás azon ökonomiai és ökológiai költségeinek és bevételeinek tanulmányozása alapján végzi, amelyekkel az optimális újrahasznosítási rátákat kellene megállapítani. Ez arra biztatta a Bizottságot, hogy az irányelv által érintett valamennyi anyagra vonatkozólag differenciált újrahasznosítási célokat javasoljon, melynek során figyelembe veszi minden egyes anyag különböző ökológiai és ökonomiai költségét és hasznosságát.

A csomagolásról és a csomagolási hulladékokról szóló 94/62/EK irányelv<sup>51</sup> egyike a Közösség azon kevés irányelveinek, amelyek kimondja a hulladékok mennyiségi elkerülését. Ezen irányelv egyik leglényegesebb rendelkezése:<sup>52</sup> „A csomagolást úgy kell előállítani, hogy a csomagolás terjedelme és tömege arra a minimálisan elegendő mértékre korlátozódjék, amely fenntartja a csomagolt termék és a fogyasztó számára a biztonságosságot, higiénia és elfogadhatóság szükséges szintjét”.

## 2. Elhasználdott járművek, berendezések irányelvei

A Közösség elhasználdott termékekről és hulladékáramokról szóló jogszabályai a hulladék elkerülésével is foglalkoznak. A hulladék minőségi elkerülése az elhasználdott termékekről szóló számos irányelvnek fontos célja. Ide tartoznak az egyes veszélyes anyagokat tartalmazó szárazelemekről és akkumulátorokról szóló 91/157/EGK irányelv,<sup>53</sup> az elhasználdott járművekről szóló irányelv<sup>54</sup> és az egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus készülékekben való alkalmazásának korlátozásáról szóló irányelv.<sup>55</sup> Ezen jogszabályok hatásai nem korlátozódnak az elhasználdott termékekre, mivel a megfelelő termékben való veszélyes anyag felhasználásának korlátozása kevésbé veszélyes termékhulladékokban is jelentkezik.

Jelenleg folyamatban van az Európai Parlament és a Tanács az elhasználdott járművekről szóló, 2000. szeptember 18-ai 2000/53/EK irányelvének<sup>56</sup> (elhasználdott járművek irányelve) tagállami átültetése. Ez az irányelv szintén számos újrahasznosítási

<sup>50</sup> OJ L 365 1994.12.31., p. 10.

<sup>51</sup> OJ L 365, 1994.12.21. p. 10.

<sup>52</sup> A csomagolási irányelv II. mellékletének 1. pontja.

<sup>53</sup> OJ L 78, 1991.3.26., p.38.

<sup>54</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000. szeptember 18-ai 2000/53/EK irányelve az elhasználdott járművekről (OJ L 269 2000.10.21., p. 34.).

<sup>55</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003. január 27-i 2002/95/EK irányelve egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus készülékekben való alkalmazásának korlátozásáról (OJ L 37, 2003.2.13., p.19.).

<sup>56</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000. szeptember 18-ai 2000/53/EK irányelve az elhasználdott járművekről (OJ L 269 2000.10.21., p. 34.).



ra vonatkozóan 85 %-os célértéket és „az újrahasznosítás és a visszanyerés”-re vonatkozóan 80 %-os célértéket irányoz elő, amelyeket 2006. január 1-ig kellene elérni. A 7. cikk 2. bekezdés b) pontja a célértékeket 2015. január 1-ig az újra használatra és az újrahasznosításra 95%-ra, míg az újrahasznosításra és visszanyerésre 85 %-ra emelik. Ez az irányelv a Közösség azon jogi aktusa, amely kötelezően előírja a gyártói felelősséget.

A 2003. januárjában elfogadott irányelv az *elhasználódott elektromos és elektronikai berendezésekről*<sup>57</sup> („WEEE”-irányelv”) számos célt fogalmaz meg az elhasznált berendezések hasznosítására; ezek a 6 cikkelyben kerültek rögzítésre és 2006. december 31-ig kell őket elérni. Az újrahasznosítási célok a berendezés fajtájától függően 50 % és 80 % között variálódhatnak; emellett a különböző berendezésekre hasznosítási célok kerültek rögzítésre. Ez az irányelv is kötelezően előírja a gyártói felelősséget.

### 3. A hulladékolajok irányelve

Az EK hulladékgazdálkodási jogalkotásának első szabálya a 75/439. irányelv<sup>58</sup> volt, amely a hulladék olajokra vonatkozott. Ezt módosította a hulladékolajok ártalmatlanításáról szóló 87/101/EGK irányelv,<sup>60</sup> melynek 3. cikke meghatározza az irányelv egyik legfontosabb célkitűzését: „Ahol a műszaki, gazdasági és szervezeti adottságok megengedik, a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy elsőbbséget biztosítsanak a hulladékolajok regenerálás érdekében történő kezelése számára”.

Ennek megvalósításához fő feladat, hogy a hulladék olajokat gyűjtsék és úgy ártalmatlanítsák, hogy abból az emberre és a környezetre semmi elkerülhető kár ne származzon (9. cikk). „A hulladékolajokat gyűjtő és/vagy ártalmatlanító vállalkozásoknak ezeket a műveleteket oly módon kell elvégezniük, hogy ne merülhessen fel elkerülhetetlen kockázata a víz, a levegő vagy a talaj szennyezésének”.

A direktíva szerint az ártalmatlanítás prioritása a következő:

- az olajokat elsősorban regenerálni kell;
- az égetés környezetvédelmi szempontból elfogadható körülmények között lehetséges, technológiai követelményeknek is eleget téve;
- ha a fentiek egyike sem teljesíthető, akkor vagy a biztonságos megsemmisítés, vagy az ellenőrzött elhelyezés következik.

A Közösség részéről három feladat említendő még:

- A nagyközönséget tájékoztatni kell és ösztönző kampányokat kell szervezni annak érdekében, hogy a használt olajokat megfelelően tárolják és gyűjtsék, amennyire csak lehetséges.
- Az olajokat gyűjtők bejegyzett, ellenőrzött, lehetőleg engedéllyel rendelkező vállalkozások legyenek, amelyek megfelelő nyilvántartást is vezetnek.

<sup>57</sup> Az elhasznált elektromos és elektronikai berendezésekről szóló Európai Parlament és a Tanács 2002/96/EK irányelve (OJ L 37 2003.2.13., p. 24.).

<sup>58</sup> Waste Electrical and Electronic Equipment.

<sup>59</sup> OJ L 194, 1975. 07.25.; 23 – 25. p.

<sup>60</sup> A hulladékolajok ártalmatlanításáról szóló 75/439/EGK irányelv módosításáról szóló irányelv (OJ L 042, 1987.02.12. p. 43.).

- Akik az ártalmatlanítást is végzik, engedéllyel kell hogy rendelkezzenek, emellett minden megfelelő környezetvédelmi és egészségvédelmi feltételt teljesíteniük kell, beleértve a BATNEEC követelményét is.<sup>61</sup>

## VII. Politikai dokumentumok

Ezek a dokumentumok főképpen politikai jellegűek, így nem kötelező érvényűek, de jelentős szerepet játszanak a környezetvédelmi politika alakításában és fejlődésében, hiszen elfogadásukat követően a Közösség erre vonatkozó irányelvet vagy rendeletet fogad el.

### 1. Akcióprogramok

Ebbe a kategóriába tartoznak a környezetvédelem területén kiemelkedő fontosságú Környezetvédelmi Akcióprogramok (action plan) is, amelyek az EK állásfoglalás (resolution) formájában átvett politikai deklarációi. Az akcióprogramokat közzé tevő dokumentumok elnevezése nyilatkozat és határozat, melyek egyike sem szerepel a Római Szerződés által meghatározott jogforrások között, így nem rendelkeznek jogi kötőerővel sem. Egy meghatározott időre állítja fel a környezetvédelmi politika kereteit, meghatározza az általános célokat, módot és időintervallumot, elveket és a cél eléréséhez szükséges eszközöket is megjelöli. Az első ilyen akcióprogramot 1973-ban Párizsban Nyilatkozat formájában fogadták el a Tanács és a Tagállamok Kormányképviselői, mely 1973–1976 között volt érvényben. Azóta további öt követte, így 2001. év elején került elfogadásra a 6. Akcióprogram,<sup>62</sup> mely 2001 és 2010 közötti időszakban az alábbi témákra kíván összpontosítani:<sup>63</sup>

- a klíma-változás problematikájának megoldása: a kiotói egyezmény jegyzőkönyvének végrehajtása;
- a természet és a vadvilág védelmének felvállalása;
- a környezetvédelem és az egészségügy kérdéseinek elemzése;
- a természetes energiahordozókkal való tartós gazdálkodás és a hulladékgazdálkodás.

A közösségi fenntarthatóság-stratégiának<sup>64</sup> megfelelően az alapvető célkitűzés a gazdasági növekedés és az erőforrás-kiaknázás elválasztása egymástól, az ökológiai hatékonyság javításával. Az akcióprogram az erőforrások védelmére speciális stratégia keretében gazdasági eszközöket, (pl. különböző források használatának környezeti hatásait összehasonlító, az erőforrás-igény csökkentésének lehetőségeit kereső) a kutatások előtérbe helyezését, a rablógazdálkodást erősítő támogatások leépítését irányozta elő. A Parlament ezt a fogyasztói magatartás megváltoztatásának támogatásával töltötte meg. A

<sup>61</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 443. p.

<sup>62</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 22-ei 1600/2002/EK határozata az Európai Közösség Környezeti Akcióprogramjáról (OJ L 242 2002.9.10. p. 1.)

<sup>63</sup> FODOR LÁSZLÓ: Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja. *Európai Jog*, 2001/4. szám, 12–21. p.

<sup>64</sup> A Bizottság közleménye COM (2001) 264 végleges 2001.5.15.: „Fenntartható fejlődés Európában egy jobb világért: Stratégia az Európai Unióban a fenntartható fejlődésért”.



hulladékgazdálkodásban termelés- (vagy termék-) integrált politika alkalmazása; a szennyvíziszapokra (pl. csomagoló anyagokra, akkumulátorokra) vonatkozó normák módosítása, az építési, illetve a biológiailag lebomló hulladékok szabályozása; speciális stratégia az újrahasznosítás támogatására szerepeltek az akcióprogram tervezetében eredetileg. A parlamenti konkretizáló és fejlesztési törekvés eredményeként az alábbiak is rögzítésre kerültek.

Átlátható piac kialakítása a hulladékok feldolgozásában; a hulladékgazdálkodás elveinek (prioritás, közelség) érvényesítése; olyan hulladékgazdálkodási rendszerek kidolgozása, melyben a kibocsátások, a veszélyes anyag felhasználás és az üvegházgázok mennyiségének csökkentése is szempont; a PVC és hulladékainak szabályozása és a gyártói felelősség kiterjesztése a bútorok, festékek, szőnyegek előállítására is; a bányászati hulladékok szabályozása és egyben a lerakókról szóló irányelv módosítása. Ebből is látható, hogy jóllehet egy politikai dokumentumról van szó, mégis a jogalkotásra jelentős és széleskörű befolyással bír.

A Hatodik Környezeti Akcióprogram számos intézkedést megkövetel továbbá, azért, hogy a hulladékok keletkezésének megelőzését és újrahasznosítását támogassa: többek között egy *tematikus stratégia* megalkotását a hulladékhasznosításról és a hulladék keletkezésének elkerülése körében tett kezdeményezésekről, különösen a Közösség azon céljaira tett javaslatokat, amelyek a hulladék keletkezésének elkerülésére irányulnak.

## 2. Hulladékgazdálkodási stratégiák

Az ún. Stratégiák szintén politikai dokumentumok, melyek egy szektor stratégiáját adják meg. Ilyen stratégiák például: „Közösségi Stratégia a gépjárművek széndioxid kibocsátásának csökkentésére”; Partnerség az Integrációért – Stratégia a Környezetvédelem Európai Unió politikák közé emeléséért; Csatlakozási Stratégiák a Környezetvédelemért; Az Európai Unió Biodiverzitás Stratégiája; Stratégiai Környezetvédelmi Értékelés.<sup>65</sup>

Az Európai Unió jogalkotásának alakításában ezen a területen a Közösség hulladékgazdálkodási stratégiái szolgáltak és szolgálnak alapul.

Az elsőként a Bizottságnak a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett, a hulladékgazdálkodás közösségi stratégiáját<sup>66</sup> említhetjük, melyet az 1989. szeptember 18-ai közleményben tettek közzé.

Ezt a stratégiát tehát a keretdirektíva 1991-es módosítását megelőzően fogadták el, így az új jogalkotás számára szolgált alapul. Ez a Stratégia 5 elvet különböztetett meg:<sup>67</sup>

### a) megelőzés

Ennek két lehetősége van:

- a technológia útján történő megelőzés
- a termékek útján történő megelőzés.

Mindkettőnél a hulladéktermelés csökkentése a cél. A legfőbb elképzelés a technológiákkal kapcsolatban az ún. *tiszta technológiák* alkalmazása. A másik lehetőség a termék teljes életciklusa környezeti hatásának megállapítása.

<sup>65</sup> REMO SAVOIA UBRIZSY: A környezetvédelmi acquis – az Accession acquis belül. *Európai Jog*, 2002/3. szám 10–22. p.

<sup>66</sup> SEK/1989/934/FINAL.

<sup>67</sup> Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. Szerk. Bándi Gyula, KJK Kerszöv, Budapest, 2001.

b) *újrahasznosítás és újrafeldolgozás*

Amennyiben már hulladékok keletkeztek, akkor van szükség ennek az elvnek az alkalmazására. Ezzel kapcsolatosan a Stratégia számos lehetőséget elemez.

c) *végleges ártalmatlanítás optimalizálása*

Azoknál a hulladékoknál jöhet számításba, melyeket nem lehet újra felhasználni, illetve újrafeldolgozni. Az ártalmatlanítás inkább *égetés*, legvégső esetben *lerakás* lehet. Ez a maradék hulladékok végleges elhelyezését szolgálja és szigorú feltételek mellett történhet (hely kiválasztás; hely kialakítás; hely üzemeltetése; előkezelés; hulladék típusa, amely lerakásra kerülhet; bezárást követő ellenőrzés).

d) *a szállítás szabályozása*e) *helyreállítási cselekmények*

E stratégiának a felülvizsgálatára 1996. augusztus 1-jén került sor. Ezt követte a Tanács 1997. február 24-ei állásfoglalása a hulladékgazdálkodás közösségi stratégiájáról<sup>68</sup> címmel, melynek közvetlen és közvetett előzményei a Közösség alábbi jogalkotási ter-  
*mékei* voltak:

- a fentiekben említett Stratégiai dokumentumok;
- a Közösség környezetre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó politika és cselekvés közösségi programjáról (*Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram*) szóló 1993. február 1-jei állásfoglalása;
- a Tanácsnak a hulladékkal kapcsolatos politikáról szóló 1990. május 7-ei állásfoglalása és az Európai Parlamentnek az erre vonatkozó 1991. február 19-ei és 1994. április 22-ei állásfoglalásai;
- a hulladékgazdálkodás területén meglévő közösségi jogszabályok, különösen a hulladékról szóló 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv;<sup>69</sup>
- a veszélyes hulladékról szóló 1991. december 12-i 91/689/EGK tanácsi irányelv;<sup>70</sup>
- az Európai Közösségen belüli, a Közösségbe be és onnan kifelé irányuló hulladék-szállítások felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló 1993. február 1-jei 259/93/EGK tanácsi rendelet;<sup>71</sup>
- a veszélyes hulladékok országhatáron át történő szállításának ellenőrzéséről és azok ártalmatlanításáról szóló Egyezménynek (*Bázeli Egyezmény*) a Közösség részéről történő aláírására vonatkozó, 1993. február 1-jei 93/98/EGK tanácsi határozata;<sup>72</sup>
- a veszélyes hulladékok égetéséről szóló 1994. december 16-ai 94/67/EK tanácsi irányelv;<sup>73</sup>
- a Bizottságnak az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz benyújtott, a hulladékgazdálkodási politikáról szóló 1995. november 8-ai jelentése.

<sup>68</sup> OJ C076, 1997.03.11. 1 – 4. p., (97/C 76/01) COM(96)399 végleges 1996.7.30.

<sup>69</sup> OJ L194, 1975.07.25. 39–41. p.

<sup>70</sup> OJ L377, 1991.12.31. 20–27. p.

<sup>71</sup> OJ L030, 1993.02.06. 1–28. p.

<sup>72</sup> OJ L039, 1993.02.16. 1–2. p.

<sup>73</sup> OJ L365, 1994.12.31. 34–45. p.

Ezen hulladékgazdálkodási stratégia rendelkezéseit az alábbiak szerint foglaljuk össze, jól illusztrálva a politikai dokumentumok jogalkotásra ható szerepüket, az azóta meghozott irányelvek, rendeletek, bírósági értelmezések vázlatos, részenkénti bemutatásával.

### *Általános rész*

A Tanács ebben a Stratégiában hasznosnak tekinti a hulladékgazdálkodás közösségi stratégiájának felülvizsgálatát, hiszen útmutatóul fogja szolgálni az Európai Uniót a hulladékszektorban az elkövetkező évek során felmerülő ügyekben. Az elmúlt néhány évben tett jelentős erőfeszítések ellenére a képződő hulladék mennyisége közösségi szinten tovább nőtt. Ezzel párhuzamosan tovább nőtt a lakosság aggodalma is, amely az Európai Unió területén fellépő, hulladékkal kapcsolatos problémákból adódik. A Tanács a hulladékkal kapcsolatos, átfogó politika szükségességét a Közösségben a környezet védelme érdekében ezért is tekinti elengedhetetlennek. A Bizottság és a tagállamok feladata, hogy biztosítsák a hulladékgazdálkodásra vonatkozó közösségi jogszabályok végrehajtását és kikényszerítését, erősítsék együttműködésüket ebben a tekintetben.

### *Egységes terminológia*

A Bizottság feladata, hogy a tagállamokkal együttműködve és a nemzetközi fórumokon folyó munkát figyelembe véve, fokozza az *egységes terminológia és definíciók kidolgozására* tett erőfeszítéseit annak érdekében, hogy a közösségi jogszabályok alkalmazása során a harmonizáció magasabb fokának elérése váljon lehetővé, és mérlegelje az Európai Hulladék-Katalógus és a Veszélyes Hulladékok Listája felülvizsgálatának szükségességét, használatuk hatékonyságának növelése céljából. *(A Stratégia hatásaként megalkotásra került a 2000/532/EK határozatában kibocsátott egységes Európai Hulladékkatalógus).*

A Stratégia szerint világosabbá kell tenni a különbséget hulladék és nem hulladék között, továbbá a *hulladékhasznosítási és ártalmatlanítási tevékenységek között. (Erre vonatkozóan jelen tanulmány IX. fejezetében bemutatott jogesetek arra mutatnak rá, hogy ezt az értelmezési kérdést az Európai Bíróság ítéleteiben igyekszik megvilágítani.)*

### *Statisztikai adatgyűjtés*

Jelentős a *statisztika szerepe* a hulladékkal kapcsolatos problémák felismerésében, a gazdálkodási prioritások értékelésében és a reális célok kialakításában és elérésében a hulladékgazdálkodási politika keretén belül. Ennek kiépítéséhez szükség van a közösségi jogszabályokkal összefüggő, a hulladékkal kapcsolatos, megfelelő, rendszeres adat-szolgáltatás működtetésére. A Stratégiában szerepel a Bizottság felé azon felkérés, miszerint az Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel és a tagállamokkal együttműködésben hozzon létre egy, az egész Közösségre kiterjedő, hulladékra vonatkozó *adatgyűjtési rendszert*, amely közös terminológián, definíciókon és osztályozásokon alapul, és a lehető legalacsonyabb köz- és magánköltséggel üzemel. *(A statisztikák egységesítése és javítása jelenleg is a hulladékgazdálkodásra vonatkozó fejlődési irányok kutatásának egyik igen hiányos, de előrelépéseket mutató területe)*

### *A „szennyező fizet” és a „megosztott felelősség” elve*

A szennyező fizet elvének és a megosztott felelősség elvének megfelelően, valamennyi gazdasági szereplő, beleértve a gyártókat, az importőröket, a kereskedőket és a fogyasztókat is, meghatározott részt visel a felelősségből a hulladék képződésének megelőzése, a hulladék hasznosítása és ártalmatlanítása tekintetében. Egy termék gyártásakor a hulladékgazdálkodási szempontokat, a koncepció megszületésétől kezdve a végrehajtásig teljes egészében figyelembe kell venni. Ebben az összefüggésben egy termék előállítójának stratégiai szerepe és felelőssége van a termékből képződő hulladék kezelhetőségétől kezdve, egészen a termék formája, összetétele és konstrukciója megválasztásáig.

*(A hulladékgazdálkodás területén napjainkra elfogadott alapelvvé vált a gyártói felelősség elve).*

### *A hulladék keletkezésének megelőzése*

Továbbra is nagy súlyt kell fektetni a hulladékképződés megelőzés prioritására minden ésszerű, hulladékkal kapcsolatos politikában a képződő hulladékmennyiségének és veszélyességének minimálisra csökkentésével. E célból fokozni kell a műszaki szabványok környezeti aspektusainak javítását, a veszélyes anyagok jelenlétének csökkentését azokban az esetekben, ahol kevésbé veszélyes alternatívák is rendelkezésre állnak, az ökoaudit rendszerek és a tudományos ismeretek használatával, továbbá a fogyasztói szokások változásainak a fogyasztók tájékoztatása és nevelése útján történő elősegítésével. *(Jóllehet nem ebben a Stratégiában került először rögzítésre a megelőzés alapelve, mégis jelentősége miatt újra kiemelésre kerül. A fogyasztók tájékoztatása vonatkozásában a következő Stratégiák is fontosnak tartották kiemelni, hogy a jelenlegi fogyasztói magatartások fennmaradása tovább nehezítheti a környezetvédelmi cselekvést, jóllehet ezen szokások átalakítása a környezettudatos oktatáson keresztül sem mehet végbe egyik napról a másikra.)*

### *Hulladékhasznosítás*

Támogatni kell a tagállamokat és a gazdasági szereplőket abban, hogy olyan terveket tűzzenek ki és valósítsanak meg, amelyek célja a képződő hulladék mennyiségének jelentős csökkentése, valamint az újrafelhasznált és a hasznosított hulladékok arányának növelése.

A hulladékhasznosítás elősegítése során csökkenteni kell a végleges elhelyezésre kerülő hulladék mennyiségét, így természeti erőforrásokat kell megtakarítani, különösen a hulladék újrafelhasználása, hasznosítása, komposztálása és a hulladékokban rejlő energia visszanyerése által. A hasznosítási eljárások közötti választáskor minden esetben figyelembe kell venni a környezeti és a gazdasági hatásokat is, de a tudományos és technikai haladás tapasztalatai szerint az újrafelhasználást és a hulladékok anyagában történő hasznosítását előnyben kell részesíteni, ahol és amennyiben ezek a környezeti szempontból a legjobb választási lehetőségek. Támogatni kell az életciklus elemzéseket és az ökológiai mérlegek fejlesztésének alkalmazását, és terjesztetni kell az ilyen eszközökkel szerzett információkat a jövőbeni hulladékgazdálkodási prioritások meghatározásának elősegítése érdekében. Ahol lehet, támogatni kell a visszaforgatási, begyűjtési és hasz-

*nosztási rendszereket.* Támogatni kell továbbá azoknak az újrahasznosított termékeknek a piacait, amelyek megfelelnek a közösségi előírásoknak.

### *Hulladékégetés*

Kiemeli a Stratégia a Közösség hulladékhasznosítási kritériumainak fontosságát, különös tekintettel az energetikai célú hasznosításra, annak érdekében, hogy a hulladékszektoron belül e kérdés azonos megítélés alá essék. Le kell fektetni a hulladék különösen tüzelőanyagként vagy más energiaforrásként való hasznosítására vonatkozó közösségi kritériumokat. A környezet magas szintű védelme érdekében *megfelelő kibocsátási határértékeket* kell alkalmazni a *hulladékégető berendezések* működése során. Az égető berendezésekből a levegőbe, a vízbe és a talajba kibocsátott anyagokra vonatkozó közösségi határértékeket szigorúan tiszteletben kell tartani. A meglévő égető műveket illetően különösen az ellenőrző méréseket kell előtérbe helyezni annak érdekében, hogy a szükséges információ az érintett lakosság rendelkezésére álljon, továbbá – amennyire ez lehetséges – az égetési technológia részévé kell tenni az energiahasznosítást.

### *Hulladéklerakás*

Minimalizálni kell a hulladéklerakás szükségességét, amely a fent említett eljárásokból következik. A lerakás megfelelő és integrált hálózatának megteremtése szükséges, ahogy azt a hulladékról szóló 75/442/EGK irányelv<sup>74</sup> módosító 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelv<sup>75</sup> is célul tűzte ki. A jövőben a Közösség területén *kizárólag biztonságos és ellenőrzött* hulladéklerakási tevékenységet szabad folytatni, megengedve a tagállamoknak a rugalmasságot, hogy ezt a követelményt tiszteletben tartva, a körülményeiknek a legjobban megfelelő hulladék-elhelyezési megoldást alkalmazzák. E cél elérése érdekében a Bizottságnak minél előbb javaslatot kell tennie a hulladéklerakókra vonatkozó irányelvre, melyet soron kívül kell megvizsgálni. A tagállamoknak mindent el kell követniük azért, hogy a régi lerakókat és más szennyezett területeket megfelelően rehabilitálják.

*(Ez az irányelv is megszületett azóta: a Tanács 1999. április 26-ai 1999/31/EK irányelve a hulladéklerakókról: „lerakó-irányelv”)*

### *Hulladékszállítás*

További feltáró munkát kell elvégezni arra vonatkozóan, hogyan kell a hulladékkezelést közösségi szinten elvégezni. A 259/93/EGK rendelet<sup>76</sup> a hulladékszállítás ellenőrzésének és minimalizálásának fontos jogi eszköze, és valamennyi rendelkezését teljes egészében meg kell valósítani. A tagállamoknak növelniük kell az együttműködést, különösen az illegális szállítások és a környezeti bűnözés elleni harc területén. *(A rendelet módosítására a mai napig nem került sor, a Bizottság jelenleg javaslatokat dolgoz ki a fejlődések miatti szükséges módosítására).*

<sup>74</sup> OJ L194, 1975.07.25. 39–41.p.

<sup>75</sup> OJ L078, 1991.03.26. 32–37.p.

<sup>76</sup> OJ L30, 1993.02.06. 1–28.p.

Aggódalomra ad okot a hulladék energiahasznosítással egybekötött vagy anélküli égetésre történő, Közösségen belüli nagyfokú mozgása. Mindezt szükség lehet az energiahasznosítással történő hulladékégetésre vonatkozó közösségi jogszabályok módosítására. A Bázeli Egyezményben vállalt kötelezettség szerint (a veszélyes hulladékok végleges lerakásra történő szállítására jelenleg meglévő tilalmon túl) tilos a veszélyes hulladék hasznosítás céljából történő szállítása is a fejlődő országokba.

### *A hulladékgazdálkodás tervezése*

Fontos a megfelelő hulladékgazdálkodási tervezés minden illetékes szinten, beleértve a helyi és regionális szinteket, és, ahol az lehetséges, a tagállamok közötti együttműködés is. A tagállamoknak a hulladékkal kapcsolatos politikai célkitűzések elérése érdekében a legkövetkezetesebben kell használniuk az *eszközök széles skáláját*, beleértve, ahol lehet, a *gazdasági eszközöket* is. Nem szabad megelégedezni a környezetvédelem és különösen egy következetes és szilárd hulladékgazdálkodási politika munkahelyteremtő szerepéről sem.

A tagállamoknak tehát úgy kell irányítaniuk a hulladékgazdálkodási politikájukat, hogy az megfeleljen ezen lehetőségek megvalósításának. A felelősségteljes hulladékgazdálkodási politika ösztönzése érdekében szükség van a kis- és közép vállalkozások megfelelő támogatására.

*További stratégiák, melyek a hulladékgazdálkodás területén való közösségi politikai cselekvést meghatározzák*

- „Fenntartható fejlődés Európában egy jobb világért: Az Európai Unió Stratégiája a fenntartható fejlődésért” (A Bizottság COM [2001] 264 végleges 2001.5.15.)
- A Brundtland<sup>77</sup> Bizottság 1987-ben így fogalmazta meg a fenntartható fejlődést: „A fenntartható fejlődés olyan tartós fejlődés, amely biztosítja a jelen szükségleteinek kielégítését anélkül, hogy lehetetlenné tenné a jövő generációk szükségleteinek a kielégítését”.

Ez a stratégiai dokumentum többek között a környezeti politikát szövegezte fel cselekvésre annak érdekében, hogy nagy fenntarthatóságot biztosíthasson Európa fejlődésének.

– A Bizottság Közleménye a jövő energiája – megújuló energiaforrások — Zöld Könyv egy közösségi stratégiáról [1996.11.19.COM(96)576] A megújuló energiaforrásokban rejlő lehetőségeket az Európai Unióban egyenlőtllenül és gyengén használják ki, ennek javítása érdekében került kidolgozásra ez a Stratégia.

– Az Európai Bizottság Közleménye egy a hulladék keletkezésének elkerüléséről és a hulladék hasznosításáról szóló tematikus stratégiájáról (2003.05.27. COM (2003) 301 végleges)

Ez a Közlemény az első lépése egy tematikus Stratégia kidolgozásának, amely a hulladékok keletkezésének elkerülését és a hulladékhasznosítást egyaránt érinti.

<sup>77</sup> A növekvő környezeti válság hatására az ENSZ Közgyűlése 1983-ban kérte fel az akkori norvég miniszterelnököt Gro Harlem Brundtlandt asszonyt egy átfogó program kidolgozására.



## VIII. A hulladék mennyiségének és -gazdálkodásának az alakulása a statisztikák tükrében

Az EU és a tagállamok szintjén történt hulladéktermelés volumenének és alakulásának jelenlegi ismeretében az alábbiakat állapíthatjuk meg:

Bármilyen trend leírásához szükséges megjegyeznünk, hogy a hulladéktermeléssel és a hulladékgazdálkodással kapcsolatos statisztikai adatokhoz igen nehezen lehet hozzáférni. Ebben az összefüggésben különbséget kell tennünk a tagállami szintű helyzet leírásának statisztikai és az EU helyzetének leírására szolgáló statisztikák között.

A legtöbb tagállam a hulladék mennyiségéről statisztikát vezet. Néhány tagállamban bizonyos időszakokról átfogó adatok kerültek rögzítésre. Dániában először 1993-ban alkalmazták a ISAG-t (A hulladék és az újrahasznosítás információs rendszere). Az adatokkal ellátott nyolcadik (2002-es) jelentést és a hulladéktermelésről és -gazdálkodásról szóló prognózisokat 2002-ben tették közzé. A többi tagállam az utóbbi években jelentős erőfeszítéseket tett azért, hogy a nemzeti szinten rendelkezésre álló statisztikák minőségét javítsák. Az Egyesült Királyság például 1999-ben végezte el az első nemzeti felmérését a hulladékok mennyiségére vonatkozóan, amely az országban a kereskedelem és az ipar hulladéktermelésének első megbízható becslését tette lehetővé. Ezt egészítették ki a kommunális hulladékgazdálkodásról szóló rendszeres felmérések<sup>78</sup>. Ennek analógiájára az ír környezetvédelmi hatóság (EPA=Environmental Protection Agency) által közzétett *Millennium Report*-ban megállapításra került, hogy ma Írországon sokkal több és átfogóbb adat áll rendelkezésre a hulladékgazdálkodásról, mint 1996-ban. Akkoriban még a hulladékokra vonatkozó megbízható, teljes és aktuális adatok hiánya központi probléma volt. Azóta az EPA két átfogó felmérést is elvégzett; így tagállami szinten ma 1995-re és 1998-ra vonatkozóan állnak adatok rendelkezésre. Ennek következtében az információáramlás a hulladék területén megoldottnak látszik.

Ezekről a javulásokról eltekintve a rendelkezésre álló adatok minősége és terjedelme nemzeti szinten különböző, de vitathatatlan, hogy jelentős javulás mutatkozik ezen a területen. Az adatok gyakran igen nagy késedelemmel érkeznek meg. Például a Németországra vonatkozó legfrissebb adatok a hulladék mennyiségéről a Környezeti Statisztikák Brossurában<sup>79</sup> 1998-ból valók.

Közösségi szinten a statisztikai adatok számos hiányosságot mutatnak, ezek között van a nem kielégítő adatfelvétel és a harmonizáció hiánya. Ezen problémákat mindenütt figyelembe veszik. Így 1999-ben az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA=European Environment Agency) által készített jelentésben megállapításra került, hogy a hulladéktermelés és -gazdálkodás területén bekövetkezett fejlődések, valamint a hulladékcsökkentés részletes elemzését megakadályozza az európaszerte összehasonlítható fogalom-meghatározások és statisztikai adatok hiánya. Még a települési hulladékok és a háztartási hulladékok területén, amelyeken tulajdonképpen jó statisztikai adatokat lehetne elvárni, összevisszaság uralkodik. Az EEA legutóbbi környezeti jelentésében emellett megállapításra került, hogy az adatok hiányossága a legtöbb hulladékamnak megakadályozza az átfogó becslését Európában. Ennek analógiájára az OECD egyik újabb közleménye megállapította, hogy a hulladéktermelésre és -gazdálkodásra vonat-

<sup>78</sup> Lásd Environment Agency for England and Wales: *Strategic Waste Management Information – Waste Statistics for England and Wales 1998–99*, Bristol 2002.

<sup>79</sup> Umweltbundesamt und Statistisches Bundesamt: *Umweltdaten Deutschland 2002*, S. 21, Berlin und Wiesbaden 2002.

kozó adatok korlátozottan állnak rendelkezésre. A hulladékgazdálkodás területén lévő harmonizált statisztikák hiányát hangsúlyozta a Bizottság is egy nemrégiben elkészített a környezetspecifikus vezérindikátorok „nyílt listájáról” szóló jelentésében, amely szerint a különböző anyagok újrahasznosítási rátáira vonatkozóan rendelkezésre álló adatok hiányosak és elavultak.

A hulladékstatisztikáról szóló rendelet<sup>80</sup> a hulladék mennyiségéről rendelkezésre álló ismeretek alapján ezeket a hiányosságokat igyekszik pótolni és jogi alapot kíván nyújtani a hulladék mennyiségére és a hulladékgazdálkodásra vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésének a Közösségen belül. A Bizottság a statisztikai öt éves programjában az Európai Statisztikai Rendszer keretében ezen rendelet átvételét elsődleges feladatnak tekinti.

A rendelet három technikai mellékletet ölel át, amelyekben leírják az adatgyűjtést. A hulladék mennyiségére vonatkozó I melléklet egy táblázatba foglalva mintegy 40 különböző kategóriát tartalmaz. Tervezik tovább az adatoknak a hulladék eredete (háztartások és kb. 20 gazdasági tevékenység) szerinti osztályozását a NACE-rendszer alapján<sup>81</sup>. A hulladékkezeléséről szóló melléklet az adatok hulladékkategóriánkénti és a legfontosabb kezelési módszerek szerinti táblázatos bemutatását tartalmazza. A III. melléklet a Bizottság 2000/532/2 határozata szerinti európai hulladékkatalógus és a statisztikai hulladék-nomenklatúra közötti konkordanciát mutatja be.

A hulladékstatisztikára vonatkozó rendelet teljes körű alkalmazása során a Közösségen belül a teljes gazdaságra vonatkozóan átfogó képet kapunk a hulladék mennyiségéről és a hulladék kezeléséről. Az adatokat 2004-től két évente fogják rögzíteni. Az első statisztikai csomagot 2006-ban a Bizottságnak fogják benyújtani. Így az EU szintjén a hulladékok mennyiségére vonatkozóan legkorábban 2006-ban fognak kielégítő ismeretek a rendelkezésünkre állni. A fejlődéseket mégsem lehet egyetlen év adataiból megbecsülni. Ebből az okból kifolyólag csak 2008-ban lesz lehetséges, hogy az egész EU-ra vonatkozóan kiértékelhessük a hulladék mennyiségének alakulását, amikor is a rendelet keretében a második statisztikai csomag is a rendelkezésünkre áll.

Az említett hiányosságok miatt a hulladék mennyiségéről meglévő statisztikák tekintetében különösen a teljes Unióra vonatkozó fejlődések elemzésénél nagy óvatossággal kell eljárni. A meglévő statisztikákat legjobb esetben a hulladéktermelésre összességében vonatkozó trendek következtetésére lehet felhasználni. A statisztika hiányosságait figyelmen kívül is hagyva, alig vonható kétségbe, hogy a Közösségben a hulladék mennyisége az utóbbi években jelentősen megnőtt. Ez a trend tükröződik vissza sok EU-tagállamnak a hulladék mennyiségére vonatkozó egyes tagállami statisztikáiból is. A következőkben lássunk erre néhány példát:<sup>82</sup>

<sup>80</sup> A hulladékstatisztikáról szóló 2002. november 25-ei 2150/2002/EK Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet (OJ L 332, 2002.12.9., p. 1.)

<sup>81</sup> A Bizottság 2001. December 19-ei 29/2002/EK rendelete az Európai Közösségen belül a gazdasági ágazatok statisztikai rendszeréről szóló 3037/90/2 tanácsi rendeletének módosításáról (OJ L 6, 2002.1.10., p.3.)

<sup>82</sup> A fogalom-meghatározások és a felmérés foka az egyes tagállamok statisztikáiban gyakran eltér egymástól. Ezért a tagállamok egymás közötti összehasonlítását ennek figyelembevételével kell kezelni. Mégis az egyes tagállamok statisztikai jó kiindulási alapul szolgálhatnak a trendekre nemzeti szinten.



- Becslések alapján 1994 és 2000 között Dániában 17 %-kal nőtt a hulladék mennyisége.<sup>83</sup>
- Az ír környezetvédelmi hatóság 2000-es jelentésében közel 2,3 millió tonna mennyiségű háztartási és ipari hulladékról számolt be Írországbán. Ez az öt évvel ezelőtti mennyiséghez képest 60 %-os emelkedést mutat a „háztartási és az ipari hulladékok” vonatkozásában.<sup>84</sup>
- Hollandiában az összhulladék-mennyiség 1990 és 2000 között 17 %-kal nőtt 50.180 kt-ról 58.750 kt-ra. 1980 és 2001 között az összhulladék-mennyisége Hollandiában 25 %-kal nőtt.<sup>85</sup>

A többi ipari országban is hasonló trendet figyelhetünk meg. Így Norvégiában 1996 és 2000 között a hulladék mennyisége 13 %-kal nőtt.<sup>86</sup>

A közép- és kelet-európai országokban a 90-es években az általános tendencia visszaesést mutatott a hulladék mennyiségét illetően, lényegében a piacgazdaságra való áttéréssel végbemenő gazdasági átalakulás alapján, többek között az elavult ipari berendezések üzemén kívül helyezésével. Ezért az egy főre jutó hulladék mennyisége ezekben az országokban 1995 és 1999 között 8,7 t-ról kb. 40 %-kal esett vissza 5,2 t-ra.<sup>87</sup> A jövőben viszont a várható gazdasági növekedés ismét a hulladék mennyiségének valószínű növekedéséhez fog vezetni.

A nemzeti szinten elkészített előrejelzések az EU-tagállamok tekintetében is a hulladék mennyiségének jelentős növekedését mutatják. A dán környezetvédelmi hatóság például 2000 és 2020 közötti időszakra Dániában a hulladék összmennyiségének 27 %-os emelkedését prognosztizálja.<sup>88</sup>

### IX. Az Európai Bíróság szerepe a hulladékgazdálkodásban

Az Európai Bíróság szerepe a közösségi jog kialakításában igen jelentős, mondhatni a Közösség Bírósága az egyik legprogresszívebb integrációs szereplő lett. Jóllehet a közösségi jog érvényesítése két szinten történik: egyszer a tagállami bíróságok előtt helyi szinten és másszor közösségi szinten a Közösség saját bírósága előtt. Így válhatott a Közösség joga a gyakorlatban is aktívan alkalmazott jogrenddé, hiszen a tagállami bíróságok is ki tudják kényszeríteni annak alkalmazását. A közösségi jog alkalmazásának egységességét biztosítja az Európai Bíróság értelmezési monopóliuma. Az Európai Bír-

<sup>83</sup> BACH, H., CHRISTENSEN, N. & KRISTENSEN, P. (Hrsg.) *National Environmental Research Institute: The State of the Environment in Denmark, 2001*. NERI Technical Report Nr. 409, p. 102, Roskilde 2002. Lásd még Dänische Regierung/Dänische Umweltschutzbehörde: *Denmark's National Strategy for Sustainable Development „A Shared Future – Balanced Development”*. Indicator Report, p. 47. Kopenhagen 2002.

<sup>84</sup> EPA: *Environment in Focus 2002 – Key Environmental Indicators for Ireland*, Dublin 2002.

<sup>85</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: *Environmental Data Compendium 2001*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Tab. C1.9, und RIVM, 2002: *Milieubalans 2002*, Anhang 3, Bilthoven 2001.

<sup>86</sup> Bad news for CO<sub>2</sub> and waste in Norway. *Environment Daily* Nr. 1311 vom 18. Oktober 2002.

<sup>87</sup> Regional' Environmental Centre for Central and Eastern Europe: *Waste Management Policies in Central and Eastern European Countries: Current Policies and Trends*. p. 38, Budapest 2001.

<sup>88</sup> EEA. *Environmental signals 2002 – Benchmarking the millennium*, p. 50, Kopenhagen 2002.

róság előtt folynak továbbá a tagállamok és a közösségi intézmények ellen indított eljárások is.<sup>89</sup>

Az alábbiakban az Európai Bíróság jogértelmezési szerepére mutatunk rá néhány a hulladékgazdálkodás köréből vett jogeset rövid bemutatásával.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában kidolgozásra került egy kritérium, mely alapján különbséget lehet tenni a *hulladékhasznosítás* és a *hulladékártalmatlanítás* között. Az Európai Bíróság szerint akkor tekintendő egy hulladékkezelési eljárás hasznosításnak, ha az intézkedés fő célja arra irányul, hogy a hulladékok más primer anyagokat helyettesítsenek. Az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a hulladékoknak bányaművekben történő betárolása hasznosításnak tekinthető, ha a hulladékok olyan egyéb primer forrásokat helyettesítenek, amelyeket különben tömítésre kellett volna felhasználni.<sup>90</sup> Ez az eset áll fenn, ha a bányászati fejtési üregeket a bányakárok elkerülése érdekében meg kell tölteni. A Bíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy a hulladékok cementművekben tüzelőanyagként történő felhasználása hasznosításnak tekintendő, ha eközben olyan többlet hőt termelnek, amelyet ebben az eljárásban használnak fel.<sup>91</sup> Ezzel szemben a Bíróság úgy ítélte meg,<sup>92</sup> hogy egy városi égetőmű fő célja a hulladékok ártalmatlanítása. A Bíróság hozzá tette, hogy a vizsgált esetekben az ártalmatlanítás besorolásán az sem változtatna, ha az égetés mellékhatásaként hőt termelnének vagy használnának fel: Ebből kifolyólag a Bíróság rámutatott arra, hogy a Tanács 1993. február 1-jei, az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló 259/93/EGK rendeletének 7. cikk 4. bekezdésének ötödik gondolatki bekezdése szerint a tagállamok a szállítás ellen kifogást emelhetnek: „ha az újrahasznosítható és az újra nem hasznosítható hulladék aránya, a végül újrahasznosított anyagok becsült értéke vagy az újrahasznosítás költsége és az újra nem hasznosítható frakció ártalmatlanítási költsége gazdasági és környezetvédelmi megfontolások alapján nem indokolja az újrahasznosítást”. E rendelkezés alkalmazása olyan helyzetbe kellene, hogy juttassa a tagállamokat, hogy a hasznosítást csak látszólag akadályozhassák meg.

#### X. Végkövetkeztetések<sup>93</sup>

Azon általános alapelvek és ellenőrzési eljárások közös csomagját, amelyek ahhoz szükségesek, hogy biztosítani lehessen a környezet és az emberi egészség védelmének magas szintjét, a hulladékgazdálkodásra vonatkozó horizontális jogszabályok, azaz a hulladék keret-direktíva, a veszélyes hulladékokról szóló irányelv, valamint a hulladékok szállításáról szóló irányelv, határozzák meg. Ezek képezik az alapot, amelyre a hulladékgazdálkodás stratégiáját fel lehet építeni:

- a hulladékgazdálkodás prioritási sorrendje, a szennyező fizet elve és annak követelménye, hogy a hulladékgazdálkodás általánosságban nem hathat ki hátrányo-

<sup>89</sup> *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó Bp. 2003. Szerk. Kende Tamás és Szűcs Tamás p. 392.

<sup>90</sup> C-6/00.sz. ügy Abfall Service AG (ASA) gegen Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (2002).

<sup>91</sup> C-228/00, sz. ügy Kommission gegen Deutschland (2003).

<sup>92</sup> C-458/00. sz. ügy Kommission gegen Grossherzogtum Luxemburg (2003).

<sup>93</sup> Mitteilung der Kommission über eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling Brüssel, den 27.5.2003 KOM (2003) 301 endgültig.

san az emberi egészségre és környezetre, a Közösség azon jogszabályainak jelentős elemei, amelyek egy környezetbarát hulladékgazdálkodást biztosítanak;

- a hulladékokról és a veszélyes hulladékokról szóló irányelvekben található előírások az engedélyek megadására, a regisztrálásra és az ellenőrzésre vonatkozóan egy átfogó ellenőrzési rendszer alapját képezik, amely biztosítja, hogy a hulladékgazdálkodás nem sérti az emberi egészséget vagy környezetet;
- a hulladékok szállításáról szóló rendelet harmonizált rendszert fektetett le a hulladékok határokon át történő szállításáról, amellyel egy kiegyenlített viszonyt teremtetett a környezet védelmének elérni kívánt magas szintje és célja között, hogy biztosítsa a belső piac hatékony működését. Továbbá azon hulladékokkal való szabad kereskedelem, amelyeket hasznosításra szántak, nagy lehetőségeket kínálnak ahhoz, hogy a hulladékhasznosítást tovább fejlesszék.

Azért, hogy a környezet védelmének magas szintjét és a belső piac hatékony működését biztosítani lehessen, a horizontális hulladék előírások általános alapelveit és követelményeit két területen részletszabályokkal kell kiegészíteni:

1. A hulladékezelésre vonatkozó előírások – beleértve az ártalmatlanítást is – mint a lerakókról és az égető berendezésekről szóló irányelvek.

2. Speciális hulladékáramok gazdálkodására vonatkozó előírások. Ezen előírások alapjául szolgál a következő gondolatok egyike vagy közülük több:

- Az egyes hulladékáramok mennyiségének és komplexitásának növekedése pl.: csomagoló anyagok, használt járművek, elektromos –és elektronikai berendezések;
- Annak szükségessége, hogy veszélyességük alapján bizonyos ellenőrzéseknek kell ezeket alávetni – pl. az elemek bizonyos fajtái, PCB;
- Az a tény, hogy az ellenőrizetlen alkalmazásuk káros hatással lehet az emberi egészségre és környezetre, pl. a szennyvíziszap ellenőrizetlen kivétele és mezőgazdaságilag hasznosított földterületen való elhelyezése, különösen nitrát-érzékeny zónákban.

A hulladékártalmatlanítás környezeti hatásait az utóbbi években törvényhozói intézkedésekkel csökkentették. Ezt a fejlődést tovább követte nemrégiben elfogadott három irányelv: az IPPC-irányelv, a lerakókról szóló irányelv és az égetési irányelv. Ezekben az irányelvekben a meglévő létesítményekre tervezett átmenti határidők szerint a környezetünk vonatkozásában még nem sikerült elérni a teljes kihasználtságot. Mégis ezen jogszabályok átvétele azt jelenti, hogy ebben az évtizedben a hulladékgazdálkodás területén jelentős előrelépéseket értek el a tagállamok a szigorúbb környezeti normákra figyelemmel. Például a hulladékkezelő berendezésekkel összefüggésben felmerült legnagyobb problémákat, mint a városi égető berendezésekből származó dioxin-emissziók, az égetési irányelv végrehajtásával messzemenőig megoldották. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség továbbra is abból indul ki, hogy a hulladékártalmatlanításból származó üvegházhatású gázok az EU-ban 1990 és 2010 között jelentősen vissza fognak szorulni, mindenek előtt a lerakó-irányelv végrehajtásával. Ezáltal az előbbieken említett növekvő hulladékmennyiség által okozott emissziók emelkedése, több mint kiegyenlítődik.

A lerakó-irányelv végrehajtása ebben az évtizedben nemzeti szinten a hulladékgazdálkodási stratégiák fejlődésének és többek között azon törekvéseknek – amelyek a

hulladékokat növekvő mennyiségben az anyagában történő hasznosításnak és a biológiai kezeléseknek fogja alávetni – egyik legfontosabb hajtóereje lesz.

Különösen fontos ebben az összefüggésben a lerakóra vonatkozó korlátozások, amelyeket az irányelv vezetett be, mint például a biológiailag lebontható azon hulladékok mennyiségének csökkentése, amelyet lerakóban helyezhetnek el, és számos hulladékfajtának, mint a folyékony hulladékoknak és az elhasznált gumiabroncsoknak a lerakóban történő ártalmatlanításának tilalma. Így a szigorúbb környezeti normák, amelyeket a lerakókról szóló irányelv és az égetési irányelv vezettek be, bizonyos mértékben ahhoz járulnak hozzá, hogy több hulladékot hasznosítsanak anyagában.

Néhány problematikus hulladéktípus jobb gazdálkodását célozzák a Közösségnek a speciális hulladéktípusokra vonatkozó irányelvei. Megalkották azon veszélyes hulladékokra vonatkozó irányelvet, amelyek nagy mennyiségben fordulnak elő, mint a hulladékolaj, a PCB/PCT és a szárazelemek. A nehézfémeket a Közösség hulladék-előírássai már számos termékben korlátozták és azokat jövőben is tovább korlátozzák, azért, hogy elérjék a hulladék keletkezésének minőségi elkerülését. Néhány különösen fontos és komplex hulladéktípusra (mint a csomagoló anyagok, elhasznált járművek és elektromos- és elektronikai berendezések) újrahasznosítási és hasznosítási célok kerültek meghatározásra. Ilyen célok szükségesek, ha a szelektív gyűjtés és az újrahasznosítás a szabad piac feltételeihez képest nem rentábilis, társadalmi szempontból viszont ésszerű. Ezekről a célkitűzésekről jóllehet szokásosan az elfogadási fázisban hevesen vitatkoznak a tagállamok, mégis, ha végre elfogadják őket, azt a szükséges jogbiztonságot és stabilitást fogják nyújtani, amely lehetővé teszi az újra hasznosítási ipar számára, a beruházások programozását, mivel ez az iparág tudja, hogy elérkezik majd az az idő, amikor nagy lesz a kereslet a hasznosítási állomások iránt.

Ebből kifolyólag a gyártói felelősség elve stabil finanszírozási forrást kínál, azért, hogy az újrahasznosítás költséghátrányát az energetikai hasznosítással és a lerakással szemben kiegyenlítsék. Annak ellenére, hogy a hatályos csomagolási irányelv nem támaszkodik a gyártói felelősség elvére, szinte valamennyi tagállam úgy döntött, hogy azt részben ezen elv alapján hajtja végre, néhány kivétellel, mint Dánia és Hollandia, ahol a finanszírozás teljesen a településeken és a hulladékdíjakon, -adókon keresztül történik. Mind az elhasznált járművekről, mind az elektromos és elektronikai berendezésekről szóló irányelv kifejezetten előírja a gyártói felelősséget.

A szelektív hulladékgyűjtés rendszereit nagy terjedelemben alkalmazták és fogják alkalmazni a jövőben is, azért, hogy a Közösség speciális hulladéktípusokra vonatkozó irányelveinek célkitűzéseit elérjék, különösen azon elhasznált termékekre vonatkozókat, amelyek különben a települési szilárd hulladék áramába kerülnének. A települési szilárd hulladékok egyik ismertetője azok heterogenitása. Ezért az összekevert települési szilárd hulladékokból minőségileg magas fokon hasznosított anyagok kinyerése rendszerint technikai szempontból nehézkes és gazdasági szempontból drága. Mégis ha biztosítani lehet, hogy a hasznosítható anyagokat szelektíven gyűjtsék, jó minőségű relatíve homogén hasznosított anyagokat lehet előállítani. Ebben az összefüggésben a szelektív gyűjtések rendszereinek közösségi szintű közvetett hatásait a fogyasztói szokásokra nem szabad lebecsülni.

A szelektív hulladékgyűjtés a hulladékgazdálkodásban a polgárok aktív közreműködését követeli meg. Ezáltal a hulladékok környezeti aspektusai iránti általános tudatosságot fel lehet ébresztetni és ilyen módon a fogyasztói szokások átalakulását támogatni lehet.

Összefoglalva megállapítható, hogy mind a múltban szerzett tapasztalatok, mind a jövőre vonatkozó képzetek közel állnak ahhoz a feltételezéshez, hogy az EU-ban a hulladék mennyisége növekszik és belátható időn belül tovább fog növekedni, ha a politikai intézkedésekkel nem állják útját. Mindenesetre a rendelkezésre álló statisztikák nem engedik meg, hogy a hulladék mennyiségére vonatkozó szinteket és trendeket részletesen elemezhessük. Néhány hulladékáramra, különösen az ipari hulladékokra és a veszélyes hulladékokra, a trend megbízható becslése is nehéz. Ez a körülmény egy komoly akadályt jelent a politika számára. Ezeket a nehézségeket sürgősen le kell küzdenie a Közösségnek.

Végül meg kell jegyezni, hogy a közösségi jogszabályok a hulladékgazdálkodás szabályozásának csak a vázát képezik. Szükségszerűen megkövetelik a tagállamok és a helyi hatóságok pótlólagos és hatékony intézkedéseit.

SZILVIA HORVÁTH

## GEMEINSCHAFTSRECHT IN DER ABFALLBEWIRTSCHAFTUNG

(Zusammenfassung)

Die Abfallbewirtschaftung ist eines der markantesten und am breitesten geregelten Gebiete der Umweltpolitik der Europäischen Union.

Die Studie gibt ein umfassendes Bild über die auf dem Gebiet der Abfälle bestehenden gemeinschaftlichen Rechtskategorien: von den horizontalen Rechtsvorschriften, und den Rechtsvorschriften über die speziellen Abfallströme bis zu den Abfallstrategien. Durch einen breiten Überblick stellt sie den aktuellen Stand der Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in den jetzigen Mitgliedstaaten – bearbeitend die neuesten Berichte und Mitteilungen der Europäischen Kommission – dar. Im weiteren widmet die Studie eine besondere Aufmerksamkeit den verschiedenen Möglichkeiten der Regelung der Europäischen Union: den primären Rechtvorschriften, den speziellen Regelungen, den vom Europäischen Gerichtshof bestimmten Grundprinzipien, Grundlagen, den Urteilen des Gerichtshofes, den sogenannten politischen Dokumenten – wie den Aktionsprogrammen und Strategien – und den neuesten Ergebnissen der Statistik.

Die Studie wird mit einer Auswertung der bisherigen Ergebnisse der Europäischen Union auf dem Gebiet der Abfallbewirtschaftung beendet.